



**Convención Internacional
sobre la Eliminación
de todas las Formas
de Discriminación Racial**

Distr.
GENERAL

CERD/C/337/Add.2
29 de octubre de 1998

Original: ESPAÑOL

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE
LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES
DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 9 DE LA CONVENCIÓN

Decimocuarto informe periódico que los Estados Partes
debían presentar en 1998

Adición

Chile*

[19 de junio de 1998]

* El presente documento contiene los 11º, 12º, 13º y 14º informes periódicos (documento consolidado), que debían presentarse el 19 de noviembre de 1992, 1994, 1996 y 1998. En lo que respecta a los informes periódicos noveno y décimo de Chile y a las actas resumidas de las sesiones en las que el Comité examinó esos informes, véanse los documentos CERD/C/196/Add.1, CERD/C/SR.948 y CERD/C/SR.951.

ÍNDICE

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|--|-----------------|---------------|
| INTRODUCCIÓN | 1 - 3 | 3 |
| <u>Primera parte</u> | | |
| I. ASPECTOS GENERALES DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN CHILE | 4 - 23 | 3 |
| A. Antecedentes históricos | 4 - 16 | 3 |
| B. Evolución de los fenómenos generales de la discriminación racial en Chile | 17 - 23 | 7 |
| II. PRINCIPALES MEDIDAS ASUMIDAS POR EL ESTADO PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL | 24 - 47 | 9 |
| A. El Censo Nacional de Población de 1992 | 24 - 29 | 9 |
| B. La nueva Ley Indígena de 1993 | 30 - 32 | 11 |
| C. La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena | 33 - 43 | 13 |
| D. Políticas públicas hacia los grupos indígenas de Chile | 44 - 47 | 15 |
| III. NUEVAS CORRIENTES MIGRATORIAS | 48 - 73 | 16 |
| A. La migración coreana | 50 - 64 | 16 |
| B. La migración peruana | 65 - 73 | 20 |
| <u>Segunda parte</u> | | |
| INFORMACIÓN RELATIVA A LA APLICACIÓN PARTICULAR DE CADA UNO DE LOS ARTÍCULOS DE LA CONVENCION | 74 - 80 | 22 |
| Artículo 2 | 75 - 77 | 22 |
| Artículo 6 | 78 | 23 |
| Artículo 7 | 79 | 23 |
| Declaración de la competencia del Comité | 80 | 23 |

INTRODUCCIÓN

1. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Forma de Discriminación Racial, cada Estado Parte se ha comprometido a presentar al Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales administrativas o de otra índole que haya adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la Convención.
2. Cumpliendo con esta obligación, Chile emite este documento en que figuran los informes periódicos 11º, que debió haberse presentado el 19 de noviembre de 1992; 12º, correspondiente al 19 de noviembre de 1994, y 13º, correspondiente al 20 de noviembre de 1996. El último informe entregado por Chile llevó por fecha el 15 de enero de 1992 y correspondió al noveno y décimo que debían presentarse el 20 de noviembre de 1988 y el 20 de noviembre de 1990 respectivamente.
3. Siguiendo las directrices emanadas del Comité (CERD/C/70/Rev.3), el presente informe se divide en dos partes: parte primera, en que se señalan los aspectos generales de la discriminación racial en Chile, las principales medidas que en el período ha asumido el Estado para remediarla y la existencia de nuevas corrientes migratorias; parte segunda, en que se entrega información relativa a cada uno de los artículos 2 a 7 de la Convención, su cumplimiento, medidas tomadas al respecto y otras consideraciones pertinentes.

Primera parte

I. ASPECTOS GENERALES DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN CHILE

A. Antecedentes históricos

4. El carácter de la discriminación racial en Chile se remonta a la relación colonial existente entre los sectores sociales criollo europeos y los grupos indígenas que habitaban el territorio nacional con anterioridad a la conquista hispanicoeuropea ¹. A pesar de la igualdad ante la ley consagrada en todas las Constituciones de la República desde la primera mitad del siglo XIX, históricamente ha existido, al igual que en prácticamente todos los países latinoamericanos, una situación de desequilibrio, marginación, segregación y discriminación de estas poblaciones ². Existe plena conciencia nacional respecto del carácter discriminado de estos sectores de la población chilena y la política de los gobiernos democráticos, a partir de 1990, ha tratado de iniciar un largo y difícil camino de superación de esta situación. Se han promulgado en el período nuevas leyes, puesto en práctica políticas de desarrollo y fomento y en especial se ha creado una mayor conciencia nacional sobre estos temas que históricamente se mantenían más bien ocultos, silenciados o simplemente ignorados por la mayor parte de la población. Quizá el fenómeno más importante de los últimos siete años en Chile, es que estos temas son parte de la discusión nacional y las medidas políticas están

sometidas al debate y opinión pública. Este informe, por tanto, asume el hecho evidente de que en el país existe una larga e histórica relación discriminatoria con las poblaciones y pueblos indígenas ³ que habitan el territorio nacional y así también que existe en el Ejecutivo la voluntad de dar pasos importantes y sostenidos en torno a superar estas situaciones. El informe asume que es imposible superar las relaciones de desigualdad profunda que se han conformado en cientos de años de historia, en un período corto de tiempo. Esto significa que las políticas contra la discriminación de las poblaciones indígenas deben permanecer en el largo plazo, deben ser permanentes y constantes. Las legislaciones aprobadas en el período de este informe tienen esa finalidad.

5. El Censo Nacional de Población de 1992 estableció que casi un millón de personas mayores de 14 años pertenecen a un grupo étnico tradicional. Esto significa que 1.200.000 personas, equivalente a un 8% aproximadamente de la población total del país, son parte de o descienden de los pueblos originarios de Chile. Las principales poblaciones indígenas del país son la mapuche que habitaba al sur de Chile y en la actualidad está repartida por todo el país, la aimara que habita el norte del territorio, la rapa nui o pascuense que habita en la Isla de Pascua en el océano Pacífico y grupos menores como los atacameños del desierto de Atacama, los collas de la cordillera de Copiapó y los descendientes de las agrupaciones cazadoras, pescadoras y canoeras del extremo sur, kawashkar o alacalufes, yámanas o yaganes y onas o selknam, estos últimos prácticamente desaparecidos. Los mapuche son la agrupación mayoritaria. Los españoles los denominaron tradicionalmente como "araucanos" o habitantes de las provincias de Arauco o del territorio de "La Araucanía" ⁴. Existen diferentes subagrupaciones mapuches dependiendo del lugar donde habitan. Las más conocidas son la que agrupa a los "pehuenches" o gente de la cordillera, donde crece el árbol denominado en lengua mapuche "pehuén" y en español "araucaria" (pino Araucaria), que ha sido declarado en 1990, por el Gobierno, "monumento nacional", prohibiéndose su corte y uso industrial dado que se encuentra en peligro de extinción y representa una de las especies más afamadas y propias del territorio chileno del sur. Los "huilliches" o gente del sur, se ubican en las provincias de Valdivia y Osorno hasta llegar a Chiloé y poseen características propias y costumbres que en ciertos aspectos los diferencian del resto de los mapuches ⁵.

6. La población indígena durante el siglo XVI, antes de la llegada de los españoles, ocupaba todo el territorio de lo que hoy es Chile, siendo la mapuche absolutamente mayoritaria. Los estudios modernos hablan de una población cercana al millón de personas. La conquista española dividió el país en el río Bío Bío, ubicado a casi 600 km al sur de la capital, Santiago. Hacia el norte, esto es, la zona central del país, se establecieron las haciendas que paulatinamente fueron absorbiendo la población indígena. A mediados del siglo XIX, prácticamente no quedaban pueblos de indios independientes en el territorio al norte del río Bío Bío. El mestizaje entre la población española e indígena fue generalizado. Es por esta razón que la población chilena tiene una conciencia de "homogeneidad racial y étnica" ya que, tanto en el campo como en las ciudades del centro del país, el mestizaje fue la regla predominante. El pueblo y la clase media en el país son

mestizos en su origen, lo que le otorga al chileno una característica física y de personalidad especial. En cambio en los territorios al sur del río Bío Bío, la población mapuche se mantuvo independiente hasta 1883. Durante los siglos XVI y XVII, hubo enfrentamientos bélicos y no pocas veces los indígenas derrotaron a los ejércitos españoles. Al comenzar el siglo XVII una gran rebelión araucana o mapuche destruyó todas las ciudades fundadas por los españoles, dio muerte al Gobernador de Chile y expulsó por tres siglos a los europeos al norte del río Bío Bío. A partir de esos acontecimientos, comenzaron relaciones diplomáticas entre los indígenas y los españoles en la forma de parlamentos. Más adelante, en el siglo XVIII, se generalizaron las relaciones comerciales en la frontera, las que son conocidas como relaciones fronterizas entre los indígenas y los hispano criollos. Existió en el período final de la colonia y en las primeras décadas de la República un complejo sistema fronterizo entre el lado "chileno" y el lado "indígena" de la frontera ⁶.

7. A fines del siglo XIX el Estado decide la "pacificación de la Araucanía", fundando fuertes y ciudades y "reduciendo" a los indígenas a "reservaciones", como era el estilo y política de la época en muchas partes del mundo. Aproximadamente 130.000 indígenas fueron sometidos al régimen de reducciones en las primeras décadas del siglo XX. El Estado entregó tierras a las comunidades y el resto del territorio lo vendió a colonos tanto chilenos como extranjeros. Miles de colonos alemanes, suizos, italianos, holandeses y españoles viajaron a colonizar las tierras de la Araucanía que sus descendientes habitan hasta el día de hoy. La convivencia ha sido pacífica la mayor parte del tiempo pero no exenta de roces y conflictos.

8. Las leyes sobre indígenas abundan durante este largo período en que se constituye el territorio de la Araucanía y el sur de Chile. Son leyes que regulan la propiedad de las tierras y la forma de adquirirlas y de repartirlas tanto a los indígenas como a los colonos. El Estado tuvo una actitud proteccionista frente al indígena y una conducta desarrollista frente al colono extranjero. En la época se suponía que la presencia masiva de colonos europeos conllevaría un importante desarrollo de esos territorios del sur. Las leyes sin embargo no siempre se cumplieron a cabalidad en esas lejanas localidades, donde la presencia del Estado era nula y cada cual -muchas veces- hacía justicia por su cuenta. Se ha denominado el "Far South" a lo que ocurrió en la colonización de las tierras del sur del continente latinoamericano. Esas situaciones ocurridas a fines del siglo pasado y a comienzos de este siglo siguen siendo muchas veces hasta el día de hoy origen de conflictos de muy difícil solución. Esos conflictos se remontan a varias generaciones de colonos e indígenas, todos los cuales hoy en día reivindican sus derechos legales y la legitimidad de sus causas. La ley indígena que dictó el Presidente Aylwin en 1993 ha tenido por objeto buscar caminos de solución a conflictos que se arrastran por casi un siglo.

9. A partir de 1930, aproximadamente, comienza la migración de mapuches hacia las ciudades y en especial hacia la capital, Santiago. La escasez de tierras, al aumentar el tamaño de las familias, ha sido la causa de las migraciones que se han mantenido persistentemente hasta la actualidad.

10. La mayoría de la población chilena se fue constituyendo históricamente en el mestizaje de diversos grupos u orígenes étnicos, siendo el principal el hispanicoeuropeo y el indígena. Las características económicas del país, la ausencia de grandes factorías de exportación o plantaciones, el clima posiblemente y otras situaciones llevaron a que la inmigración africana fuese muy escasa y durante el siglo pasado la poca que había se incorporó al mestizaje generalizado. Las migraciones europeas de alemanes, italianos, yugoslavos y españoles, durante el siglo pasado, no tuvieron mayores dificultades en integrarse al conjunto de la población, en especial las clases medias, siendo aceptadas a veces con satisfacción por la sociedad criolla chilena. Por su parte las migraciones palestinas, sirias, libanesas y árabes en general, iniciadas al comienzo del siglo XX, si bien sufrieron en ciertos momentos situaciones discriminatorias, se han integrado adecuadamente a la población ⁷. Una apreciación semejante se puede realizar respecto a las migraciones judías o israelitas ocurridas durante el siglo XX ⁸.

11. Un fenómeno reciente constituye la inmigración asiática que sin ser muy numerosa ha aumentado considerablemente en la última década. Es por este motivo que este informe analizará brevemente la cuestión de la colonia coreana inmigrante y sus apreciaciones respecto a la discriminación racial.

12. El desarrollo económico del país, por otra parte, ha estado atrayendo migración principalmente de carácter socioeconómico, de los países fronterizos del norte, en especial del Perú. Las connotaciones sociales populares, mestizas o directamente indígenas de esta población migrante conducen muchas veces a situaciones discriminatorias que se analizarán también brevemente en este informe.

13. Durante el período que abarca este informe se ha dictado la Ley N° 19253 de 1993 sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas de Chile o Ley indígena, que constituye el principal instrumento que el Estado ha establecido para el desarrollo integral de este sector de la población y para evitar toda forma de discriminación contra ella. La Ley indígena ha constituido la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI), que es una institución de carácter participativo que tiene a su cargo la aplicación de las políticas estatales sobre el sector. Es necesario destacar que los directivos de esta corporación son indígenas y que se ha elegido un consejo constituido en un 50% por indígenas, cuyos líderes han sido electos por sufragio universal en elecciones realizadas en las comunidades de las diferentes etnias de todo el país.

14. En el período también se ha llevado a cabo el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992, en el que por primera vez se realizó una pregunta específica acerca de la adscripción etnicoindígena de los habitantes del país. Los resultados del censo de 1992 han tenido por consecuencia la aparición de un fenómeno que no tenía visibilidad pública con anterioridad: la existencia de casi medio millón de personas indígenas en la ciudad de Santiago, capital de la República de Chile.

15. La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, creada por la Ley indígena, ha desarrollado numerosos programas en los últimos cuatro años en

beneficio de las comunidades y personas indígenas. En este informe se explicarán brevemente algunos de estos programas, muchos de los cuales son políticas de "discriminación positiva" tendientes a revertir la situación histórica de discriminación. La adquisición de tierras por parte del Estado para ser entregadas a las comunidades indígenas está consignada en este informe, en especial las tierras de Quinquén que fueron entregadas, después de un largo conflicto, a los mapuche pehuenches de Lonquimay, así como también las tierras recientemente entregadas por el Ministerio de Bienes Nacionales a los mapuche huilliches de San Juan de la Costa y de las tierras costeras de la provincia de Arauco.

16. El Gobierno de Chile ha invitado al Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a realizar en Santiago dos seminarios internacionales de expertos sobre la temática indígena. El primero se realizó con motivo de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en 1991, y reunió a expertos indígenas, delegados de organizaciones y expertos internacionales en torno a la temática de los pueblos indígenas y el medio ambiente. Asistieron numerosas delegaciones de indígenas chilenos y por primera vez en una reunión internacional, junto al inglés, español y francés, hubo traducción simultánea al idioma mapuche. Durante 1997, el Centro de Derechos Humanos, de acuerdo con una resolución de la Asamblea General y una invitación del Gobierno de Chile, realizó un seminario en Santiago acerca de la oportunidad, carácter y mandato de un foro permanente para los pueblos indígenas en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. Asistieron expertos de la Organización, la Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, Sra. Erika Irene Daes, delegados de pueblos indígenas de todos los continentes y numerosos representantes indígenas latinoamericanos. Los acuerdos de este seminario fueron presentados en el 49º período de sesiones de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

B. Evolución de los fenómenos generales de la discriminación racial en Chile

17. Algunos estudios realizados por organismos públicos, privados y universidades señalan la existencia de diversas formas de discriminación racial en la sociedad chilena. Estos aspectos no habían sido puestos de relieve con anterioridad a la reinstalación de los sistemas democráticos de gobierno al comenzar la década del 90, privilegiándose solamente la existencia de normas jurídicas que no discriminan entre los habitantes del país, sean éstos ciudadanos chilenos o extranjeros.

1. Intolerancia y discriminación

18. El Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, a solicitud de la Fundación Ideas, realizó en octubre de 1996 un estudio sobre intolerancia y discriminación en la sociedad chilena, el que puede ser un buen indicador para conocer el tema del que trata este informe⁹. El estudio concluye que "un quinto de la población posee prejuicios xenófobos". Por ejemplo, frente a la afirmación de si los indígenas son flojos -uno de los estereotipos más difundidos en el país-, un 26,1% está de acuerdo frente a un 71% que está en

desacuerdo, siendo de éstos un 53% los que están muy o totalmente en desacuerdo, lo que es una cifra muy importante y expresa un cambio que está ocurriendo en la sociedad chilena de los años 90, en que se rechaza la discriminación.

19. El porcentaje de prejuicio, sin embargo, se repite en varias otras preguntas referidas a las ideas sobre las personas pertenecientes a grupos indígenas o de color. Un 13% de los entrevistados considera que existiría una relación entre el desarrollo o la falta de desarrollo y la "gente de color" ¹⁰. Sin embargo, una amplia mayoría de la población tiene posiciones cada vez más tolerantes y respetuosas y no se deja sorprender por preguntas que, aunque apelan a estereotipos muy conocidos, son profundamente racistas.

2. Cambio de apellidos indígenas

20. A pesar de esta creciente valoración de lo étnico, la discriminación se mantiene vigente y los indígenas así lo perciben. Un indicador objetivo para dimensionar esta afirmación es el cambio de apellidos mapuches por apellidos españoles. Según un estudio reciente ¹¹, "de un total de 31.597 casos de solicitudes de cambios de nombre realizadas en Chile entre 1970 y 1990, 2.056 casos, es decir el 6,5%, corresponde a solicitudes de cambios de nombre hechas por sujetos mapuches. Más allá de su relevancia cuantitativa, este proceso identitario aporta información relevante, pues desde una perspectiva mapuche ¹² es expresión de dolor. El cambio de nombre se ve como una ruptura del sujeto respecto de su pertenencia étnica, como pérdida de la identidad, todo ello producto de la discriminación racial" ¹³. Un 47% son solicitudes realizadas por hombres mapuches y un 46% son presentadas por mujeres mapuches. Cabe señalar que el 47% de las solicitudes son realizadas en Santiago, pero también hay un 36% de solicitudes en la región de la Araucanía donde hay una población mapuche muy importante. De todos estos cambios de nombre hay diversas situaciones, pero un 50% de los que solicitan cambiar demuestran un rechazo al apellido mapuche y lo tratan de cambiar por uno castellano.

21. Como en muchos países, existe en Chile un mecanismo de cambio de nombres que debe presentarse ante los jueces de letras. Hasta hace menos de una década existía un persistente número de personas que acudía al Registro Civil para cambiar su apellido indígena por uno no indígena o "desindigenizar" su apellido indígena cambiándole algunas letras. En los últimos seis años, aunque no se tienen estadísticas confiables, se ha percibido una tendencia a la disminución de estos trámites, lo que coincidiría, entre otras cosas, con políticas públicas que benefician directamente a las personas que ostentan apellidos indígenas y que pertenecen a esos grupos étnicos ¹⁴.

3. Revaloración étnica

22. Es necesario señalar que en esta materia no existe sociedad ideal donde la tolerancia sea perfecta y los prejuicios no existan. En la sociedad chilena de los últimos años ha ido disminuyendo el prejuicio respecto a las poblaciones indígenas ¹⁵ fundamentalmente por: a) la acción de las organizaciones indígenas; b) el reconocimiento que el Estado les ha hecho a

través de legislaciones, otorgamiento de beneficios y reconocimiento de derechos; c) un ambiente generalizado en América Latina de mayor aprecio a las agrupaciones indígenas, su pasado, sus valores y sus culturas, por parte del conjunto de las poblaciones no indígenas.

23. Al igual que en el resto de los países de América Latina, en Chile se percibe la aparición del fenómeno étnico entendido como un enriquecimiento de la sociedad a través de una mayor diversidad cultural. Los dos Presidentes democráticos de la República han valorado públicamente en sus discursos el aporte que a la diversidad del país aportan las poblaciones indígenas. Hoy en día pareciera ser muy difícil volver a viejos discursos políticos públicos abiertamente discriminatorios, habiéndose instalado en la agenda política del país la necesidad de dimensionar y respetar los aspectos étnicos de la población chilena.

II. PRINCIPALES MEDIDAS ASUMIDAS POR EL ESTADO PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

A. El Censo Nacional de Población de 1992

24. El Censo Nacional de Población ¹⁶ realizado en Chile en 1992 incluyó el estudio de las poblaciones indígenas del país. Dos fueron los mecanismos para establecer la población indígena y sus consiguientes características. En primer lugar, entre las diversas denominaciones que categorizaban las "entidades pobladas" básicas del censo, se estableció la entidad denominada "comunidad indígena" ¹⁷. Ésta fue definida por la autoridad administrativa local y por el encuestador de manera visual o mediante consultas y se refirió a un espacio homogéneo habitado por personas indígenas. Es una definición "objetiva" en la medida que discrimina respecto a otras entidades que no son comunidades, tales como pueblos, caseríos, parcelas e hijuelas, fundos y otros tipos de organizaciones espaciales y sociales. La segunda fuente de conocimiento surge de la pregunta formulada en el censo a los mayores de 14 años acerca de su "autoadscripción" como pertenecientes a una de las "culturas indígenas del país". Allí se daba a escoger la cultura mapuche, aimara y rapa nui ¹⁸. Podríamos denominarla la fuente "subjetiva" para el conocimiento de las poblaciones indígenas ya que depende exclusivamente de la autodefinición que el individuo tiene de sí mismo, de su identificación como miembro perteneciente o descendiente de una de las tres agrupaciones indígenas consideradas. Se estableció este sistema ya que evita todo tipo de discriminación racial en la medida que es el propio individuo que libre y voluntariamente establece su identidad.

25. La definición territorial u "objetiva" que planteó el censo es muy adecuada para el estudio de las poblaciones indígenas rurales y homogéneas. La definición "subjetiva", en cambio, permite que los indígenas se autoidentifiquen sin depender del lugar en que habitan. En especial, el censo ha producido un fuerte impacto al dar a conocer una cifra importante de población indígena, en especial mapuche, en las ciudades y, por tanto, una población indígena de alta significación en Chile.

26. En Chile, en 1992, 998.385 personas mayores de 14 años declararon pertenecer a alguna de las "culturas indígenas" consideradas. Es necesario señalar que las organizaciones indígenas, la Comisión Especial de Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), realizaron una campaña de clarificación del sentido e importancia de la pregunta, llamando a la población indígena a autoadscribirse. No es menos cierto y necesario de señalar que se trataba del año 1992, fecha conmemorativa del quinto centenario del arribo de Cristóbal Colón a las costas de América y, por tanto, la temática indígena y étnica en general tenía una presencia destacada en el país. Esta situación permitió que la pregunta censal tuviese un contexto muy adecuado y posibilitara una información que era desconocida en el país ¹⁹.

Población de 14 años y más que declaró pertenecer a algún grupo étnico, 1992

| | País | Mapuche | Aimará | Rapanui |
|---------|---------|---------|--------|---------|
| Hombres | 504 986 | 470 730 | 24 898 | 9 358 |
| Mujeres | 493 399 | 457 330 | 23 579 | 12 490 |
| Total | 998 385 | 928 060 | 48 477 | 21 848 |

Fuente: Censo de Población y Vivienda. Chile. 1992.

27. En definitiva, de los 13.348.401 personas que habitaban en 1992 el territorio nacional, 998.385 se reconocían como indígenas, esto es, el 7,4%.

28. La población mapuche que vive en comunidades y localidades indígenas en el sur del país es de 234.541 personas. Este es el grupo indígena más importante del país que mantiene sus tradiciones y costumbres, su lengua, su religión, ceremonias y vestimentas propias.

29. Las cifras del Censo Nacional de Población muestran también que se trata de una de las poblaciones más pobres del país. Son agricultores minifundistas y combinan la subsistencia con actividades asalariadas en las faenas agrícolas y forestales ²⁰.

B. La nueva Ley Indígena de 1993

30. La medida principal de política frente a la discriminación racial en Chile en el período que nos ocupa ha sido la dictación de la Ley indígena N° 19253, vigente desde el 5 de octubre de 1993, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas.

31. Durante la campaña política de 1989, tendiente a elegir en Chile el primer Gobierno democrático, el candidato de la coalición política denominada Concertación de Partidos por la Democracia, Sr. Patricio Aylwin Azócar, se comprometió en la ciudad de Nueva Imperial, frente a todas las organizaciones

indígenas de Chile, a preparar una nueva legislación que beneficiase a los indígenas de Chile. Una vez elegido y asumido el Gobierno de la República, el Presidente Aylwin constituyó, con participación de todas las etnias indígenas, la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, la que tuvo como principal mandato la elaboración de una nueva legislación para el sector. Durante 1990 y 1991, se realizaron múltiples congresos indígenas para la discusión de un borrador de proyecto de ley que se le entregó solemnemente al Presidente Aylwin en la ciudad de Temuco, región de la Araucanía. El Ejecutivo, después de estudiar y perfeccionar ese borrador, lo envió al Congreso nacional, el que lo despachó en el año 1993. El Presidente Aylwin promulgó la Ley indígena en la misma ciudad de Nueva Imperial donde había adquirido el compromiso.

32. Los aspectos principales de esta nueva legislación son los siguientes:

- a) Reconocimiento de las culturas indígenas de Chile, de su carácter originario, de sus comunidades, de sus lenguas, de sus tradiciones en materia de justicia y otros aspectos. El artículo primero señala: "El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y su cultura". Después de enumerar las principales "etnias indígenas" señala que: "El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores".
- b) Obligación del Estado de "respetar, proteger y promover" el desarrollo de los indígenas tanto en cuanto colectivos humanos como individuos. El artículo primero de la ley señala: "Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación". La legislación de 1993 significa un cambio radical de orientación en las políticas del Estado respecto a las poblaciones indígenas de Chile, ya que establece su derecho de llevar a cabo un desarrollo diferente al del resto del país y el Estado se obliga a aplicar políticas de desarrollo, "de acuerdo a sus costumbres y valores" ²¹.
- c) Protección de las tierras indígenas impidiendo su adquisición bajo ningún pretexto por personas no indígenas. El artículo 13 de la ley establece que: "Las tierras (indígenas) por exigirlo el interés nacional gozarán de la protección de esta ley y no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia". Esta es una de las legislaciones más proteccionistas de los recursos indígenas que ha habido en la legislación chilena. Como es bien

sabido el mayor acto discriminatorio en la historia de las relaciones entre indígenas y no indígenas ha sido el proceso de expropiación y pérdida de las tierras de las comunidades indígenas.

- d) Constitución de un Fondo de Tierras y Aguas indígenas cuyo objeto es la compra por parte del Estado de tierras que permitan restituir o ampliar las tierras que los indígenas tienen en la actualidad. Igualmente se trata de regularizar, restituir y comprar derechos de aguas cuando los indígenas los hayan perdido, en especial las comunidades aimarás y atacameñas del norte de Chile, que por lo general son oasis en el desierto o territorios muy áridos.
- e) Constitución de un Fondo de Desarrollo Indígena conducente a entregar recursos a las comunidades para su autodesarrollo económico, su capacitación técnica y otros aspectos necesarios dada la situación de pobreza en que generalmente se encuentran.
- f) Reconocimiento de las culturas indígenas, de sus lenguas y establecimientos de un "sistema de educación intercultural bilingüe" en Chile. El artículo 32 señala: "La Corporación, en las áreas de alta densidad indígena y en coordinación con los servicios u organismos del Estado que correspondan, desarrollará un sistema de educación intercultural bilingüe a fin de preparar a los educandos indígenas para desenvolverse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global. Cabe notar que es la primera vez en Chile que una ley dispone de un cambio de esta trascendencia en la enseñanza.
- g) Establecimiento del principio de participación en todas las materias que tienen relación con las cuestiones indígenas. El artículo 34 de la ley señala: "Los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial, cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce esta ley". Este artículo constituye un principio general antidiscriminatorio en la elaboración y ejecución de políticas públicas orientadas hacia los pueblos indígenas.
- h) Establecimiento de un sistema judicial apropiado para las comunidades indígenas en el que: i) se reconoce la costumbre como medio de prueba ²²; ii) se reconocen las lenguas indígenas en los trámites judiciales y se establecen los traductores ²³; iii) se establece el sistema de la conciliación jurídica entre las partes, lo que permite resolver numerosos conflictos, en especial de tierras, de acuerdo al criterio consuetudinario de la comunidad ²⁴; iv) se establece un sistema procesal de mayor agilidad y rapidez que el habitual de la justicia chilena ordinaria ²⁵.
- i) Constitución de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), financiada con el presupuesto de la nación y dirigida por un Consejo Nacional formado por la mitad de consejeros elegidos por

las comunidades indígenas, consejeros representativos de organismos públicos y tres nominados por el Presidente de la República. La Corporación tiene una subdirección en el norte del país para los pueblos aimará y atacameño y una en el sur para el pueblo mapuche. Tiene oficinas en las ciudades más importantes donde existen comunidades indígenas. En un porcentaje importante sus dirigentes y funcionarios son profesionales indígenas.

C. La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena

33. Con la promulgación de la Ley indígena a fines de 1993, se constituyó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, la que comenzó a operar en plenitud en 1994.

1. Participación indígena

34. La participación indígena se ha producido mediante diversos mecanismos. En primer lugar, mediante la participación de los "Consejeros Indígenas" en el Consejo Nacional de la CONADI. En enero de 1994, el Presidente de la República nominó por una sola vez y por el plazo de un año a los Consejeros Indígenas que le habían sido presentados en ternas elaboradas por las organizaciones indígenas, como lo establecía de manera provisoria la Ley indígena. Al año siguiente se procedió a elegir de manera directa a los Consejeros por parte de las comunidades indígenas registradas legalmente según la nueva ley. En segundo lugar, la participación indígena se ha canalizado en la constitución legal de comunidades indígenas y asociaciones indígenas. A la fecha se han constituido legalmente 2.340 comunidades indígenas en el país y 340 asociaciones indígenas. En tercer lugar, las organizaciones participan en el diseño de planes de desarrollo local y especialmente en su ejecución.

2. La adquisición y traspaso de tierras a las comunidades indígenas

35. A partir de 1990, el Estado ha tenido una política de protección de las tierras de los indígenas y a partir de 1994, de adquisición de nuevas tierras. De esta manera se está enfrentando uno de los problemas más difíciles en la relación entre los indígenas y la sociedad chilena y donde se ha expresado en forma material la discriminación hacia las poblaciones indígenas.

Quinquén

36. Durante el período, uno de los mayores conflictos de tierras indígenas se produjo en la cordillera de Los Andes entre las comunidades indígenas pehuenches de Quinquén y las empresas madereras interesadas en explotar el pino Araucaria, árbol sagrado para los indígenas y de gran valor comercial para las empresas. El conflicto culminó con la adquisición del predio de 30.000 ha por parte del Estado, en 6,5 millones de dólares. Los títulos de propiedad han sido entregados a los indígenas durante 1997, y se está en proceso de entregar a las comunidades del sector cordillerano otros lotes de tierra de aproximadamente 18.000 ha, con aptitud forestal y ganadera.

El Fondo de Tierras

37. De acuerdo con el Fondo de Tierras establecido por la Ley indígena, se han adquirido entre 1994 y 1997, 15.937,67 ha para comunidades mapuches del sur del país. La mayor parte de estas tierras corresponden a antiguas tierras indígenas que habían pasado a manos de propietarios no indígenas y que han sido reintegradas a las comunidad. En algunos casos se trata de parcelas de tierra que adquieren agricultores indígenas mediante un subsidio.

38. El Estado ha entregado títulos de dominio a comunidades y personas indígenas. En especial se puede nombrar el caso de las dunas de Cúncuma, cerca de la ciudad de Tirúa, en la Provincia de Arauco, cuya adquisición constituía una aspiración indígena de largo tiempo. Allí se están instalando programas forestales y de turismo autogestionados por las propias comunidades.

39. Recientemente el Fondo de Tierras Indígenas ha debido actuar frente a conflictos entre las empresas madereras y las comunidades indígenas por tierras reivindicadas por muchas generaciones. El Fondo de Tierras adquiere las tierras y se las entrega en propiedad a las comunidades.

40. Durante los últimos años el Estado ha dispuesto un presupuesto de 10 millones de dólares anuales para la adquisición de las tierras. Esos fondos provienen del presupuesto general de la Nación.

Traspaso de tierras del Estado

41. Durante el período y de acuerdo con las disposiciones de la Ley Indígena, se han traspasado casi 28.000 ha a las comunidades huilliches de las localidades de San Juan de la Costa. Durante 1997 se han entregado tierras fiscales a comunidades de la costa de la VIII Región del país, siendo el total de tierras entregadas hasta 1997 de más de 30.000 ha. Las tierras que pertenecían al Estado muchas veces estaban habitadas por indígenas que no poseían títulos de dominio. Otras veces no estaban habitadas por ningún tipo de población, viéndose de este modo ampliadas realmente las tierras indígenas del país. Las tierras se titulan por lo general a nombre de las comunidades y, cuando es el caso, a nombre del jefe de familia, sea hombre o mujer.

Los derechos de aguas

42. El mayor problema de las comunidades indígenas del norte del país ha sido y es el recurso hidráulico. Las comunidades aimaras y atacameñas viven en una zona desértica y practican la agricultura de oasis. La Ley de aguas que rige en el país ha hecho posible que muchos derechos de aguas de las comunidades se hayan perdido por la competencia de las empresas mineras que requieren también de agua para sus faenas. Durante los tres años de funcionamiento de la Ley Indígena se han adquirido o regularizado más de 8.000 litros de agua por segundo, lo cual es una garantía muy importante para la vida y desarrollo de esas comunidades que viven en oasis desérticos o en el altiplano de la cordillera de los Andes.

3. Conflictos indígenas, desalojos forzosos y discriminación

43. La CONADI, de acuerdo con el mandato que le otorga la Ley indígena, ha defendido los intereses indígenas en diferentes casos de conflicto entre las comunidades y obras de infraestructura tales como la construcción por parte de una empresa privada de una represa hidroeléctrica. La CONADI otorga asistencia legal a las comunidades y debe aprobar el plan de reubicación de la población desplazada. En lo particular el Consejo Nacional de la CONADI, formado por representantes del Gobierno y de los indígenas, debe aprobar las permutas de tierra que los indígenas soliciten para que se pueda construir cualquier obra de infraestructura que afecte a las tierras de los indígenas.

D. Políticas públicas hacia los grupos indígenas de Chile

1. La política de becas indígenas

44. Los programas de becas para jóvenes indígenas se iniciaron en 1991 por la Comisión Especial de Pueblos Indígenas y el Ministerio de Educación. En 1991 se otorgaron 300 becas a jóvenes indígenas para estudios en educación superior. Esta cifra subió a 750 becas en 1992, a 900 en 1993 y a 940 en 1994 y 1995. Cada estudiante recibe un apoyo para estudiar en un instituto profesional, instituto técnico o universidad. Existe un programa para estudiantes de enseñanza media y para estudiantes de enseñanza básica. Se otorgó un total de 2.446 becas de este tipo en 1995, en la IX Región de la Araucanía, siendo campesinos de las comunidades indígenas el 68% de los padres de los niños beneficiarios ²⁶. Un 47% de los niños estudiantes viven el período escolar en internados dada la lejanía de sus hogares. "En 1994, el número de alumnos que tenían la beca representaba el 16,22% del total de la matrícula mapuche potencialmente beneficiaria, y en 1995 fueron el 15,33%" ²⁷.

2. La educación intercultural bilingüe

45. Durante 1994, comenzó a implementarse el Programa de Educación Intercultural Bilingüe en Chile. Con anterioridad, en 1991 y 1992 la Comisión de Pueblos Indígenas había impulsado la formación de maestros bilingües en el norte (aimara) y sur (mapuche) del país. El programa ha comenzado en escuelas primarias rurales donde la concentración de población indígena es muy alta, e incluso han comenzado algunos programas experimentales en sectores urbanos.

3. Programas de desarrollo

46. La población indígena se encuentra entre los grupos de mayor pobreza del país ²⁸. Se han realizado numerosos programas de desarrollo a nivel de las viviendas familiares o a nivel local. El abastecimiento tradicional de agua mediante ríos, arroyos y norias se ha dificultado enormemente por la actividad forestal, la contaminación y dificultades propias del aumento de población. Las comunas con mayor densidad de comunidades indígenas en el sur del país aparecen con déficit muy alto de "atención de aguas". Entre 1990

y 1993 se instalaron 4.750 soluciones de agua corriente para viviendas indígenas mediante construcción de norias, instalación de bombas de agua y sistema de estanques y cañerías ²⁹. La evaluación realizada a estos programas muestra la importancia de este recurso para las familias y en especial para las mujeres indígenas ³⁰.

4. Jardines infantiles indígenas

47. La Junta Nacional de Jardines Infantiles inició en 1992 la construcción e implementación de jardines infantiles para niños indígenas asegurando un clima cultural apropiado, participación activa de las familias y madres indígenas y condiciones de alimentación y salud adecuadas para los niños. Estos jardines están en las mismas comunidades y han sido un factor importante de unión de las comunidades, participación y reidentificación étnica. En general se han instalado en comunidades muy aisladas. Durante 1992, se establecieron los jardines de Ukika para la comunidad yámana de Puerto Edén; Champulli para una comunidad mapuche; los jardines de Caspana, Chiu Chiu, Lasana y Camar para los pueblos atacamenos; los de Hanga Roa en Rapa Nui, Isla de Pascua; los de Anchiqueumo y Pualhue para la comunidad huilliche y los de Camiña y Moquella para comunidades aimara. En 1993 se establecieron el jardín de Ticnamar para los aimara y el de Callaqui para los pehuenches. Han continuado creándose 12 jardines más para niños indígenas en los años posteriores ³¹.

III. NUEVAS CORRIENTES MIGRATORIAS

48. Los fenómenos de globalización e internacionalización de las sociedades han estado conduciendo a un incremento de las corrientes migratorias en todas las partes del mundo y el fenómeno ha comenzado a ocurrir en Chile durante los últimos años. En el año 1996 se han otorgado visas de permanencia y trabajo a más de 53.000 personas extranjeras ³². Esta cifra es la más alta de los últimos años y supera las cifras de inmigración del siglo pasado en que Chile favoreció una política de inmigración europea. La corriente migratoria es muy variada, siendo el mayor contingente de los países vecinos y en particular del Perú ³³.

49. El sistema migratorio chileno está abierto a la migración extranjera, requiriendo las personas, junto a su documentación en regla, poder demostrar una adscripción laboral determinada. El Gobierno no tiene preferencias ni discriminación alguna acerca de la procedencia de los migrantes. Por su importancia relativa, en este informe consignamos la situación de dos grupos migrantes recientes.

A. La migración coreana

50. La apertura de Chile al Pacífico, el aumento del comercio y las relaciones de intercambio han incrementado la migración económica de población proveniente de la República de Corea.

1. Origen y características de la inmigración coreana

51. La corriente migratoria coreana comenzó a finales de 1970. En 1980, se firmó un convenio entre Chile y la República de Corea, por medio del cual se eximía de visa a los coreanos que viniesen a Chile. Este acuerdo impulsó la migración, aunque caducó años después. Es necesario notar que durante la década del ochenta así como llegan a Chile familias coreanas, también muchas de ellas regresan o reemigran a otros países. Finalmente, en la década del 90 se puede afirmar que se consolida una pequeña colonia coreana residente ³⁴. Los coreanos señalan que si una familia lleva más de cinco años en el país es porque decidió radicarse definitivamente. Actualmente, según una reciente inscripción realizada por los mismos coreanos residentes, viven en Chile establemente 350 familias, con alrededor de 1.500 personas, incluyendo al personal de la Embajada.

52. De acuerdo con los propios coreanos residentes, los motivos de la migración estarían dados por el crecimiento demográfico y sus consecuencias, entre las que se cuenta la fuerte competencia tanto en educación como en el trabajo. Entre otros motivos se considera el trabajo excesivo y el alto costo en calidad de vida para poder surgir económicamente; en menor medida se nombra la represión política e ideológica, las dificultades de acceso a diferentes puestos de trabajo, el fantasma de la guerra y el afán de aventura.

53. La inmigración coreana está compuesta por pequeños empresarios que se han instalado con empresas destinadas a la confección textil principalmente. Los primeros inmigrantes se dedicaron al comercio y producción textil. Los pequeños empresarios coreanos compraron maquinaria en desuso o de bajo precio en la República de Corea y la importaron a Chile mediante diversas franquicias. Con el tiempo, la apertura de los mercados textiles a la producción masiva y a bajo costo de los países asiáticos ha llevado a que los coreanos se desplacen desde la producción de textiles a la importación de tejidos asiáticos y su venta en el país.

54. Actualmente, la inmigración se ha detenido ya que las nuevas políticas migratorias exigen la presentación de un capital de inversión que no todos tienen. A ello se agrega la competencia de otros países latinoamericanos que ponen menores exigencias a los migrantes. Según el estudio realizado con la comunidad coreana, no viene ningún migrante a emplearse como mano de obra. Se indica que la mano de obra coreana elige países desarrollados como Estados Unidos o Australia.

2. Carácter de la migración coreana

55. Se podría definir la inmigración coreana como legal, de carácter definitivo, con una forma grupal de migración, tanto directa como por etapas. Es también una migración selectiva (hay variables predominantes de edad, educación y nivel socioeconómico), calificada, con capital, y voluntaria en el sentido que buscan un sistema de trabajo y de vida mejor en términos socioeconómicos y socioculturales que el que dejaron. El lugar de la migración elegido ha sido una determinación racionalmente tomada y evaluada

en términos de costo beneficio. Es una típica migración laboral con inversión de capital que se trasladó con sus propios medios económicos y su inserción laboral no depende para nada de la demanda de los mercados de trabajo.

56. Muchos inmigrantes traen una formación profesional que no desempeñan generalmente; hay arquitectos, químicos, constructores, ingenieros comerciales, acupunturistas, etc.; sin embargo la mayoría se dedica al comercio.

3. Integración y no integración

57. La primera generación de coreanos inmigrantes tiene sus propios negocios o empresas, lo que disminuye fuertemente las posibilidades de exposición a la discriminación. Su interacción social se reduce, en gran parte, a relaciones de patrón a empleado y/o clientes. Para una gran mayoría los contactos mayores, más cercanos, regulares y prolongados con chilenos son con sus empleados. La gran mayoría de esos empleados chilenos provienen de las capas media baja de la sociedad. Las impresiones que los migrantes coreanos de la primera generación tienen de los chilenos proviene casi exclusivamente de las impresiones que se forman de los valores, principios y conductas que perciben a través del trato que tienen precisamente con estas capas. Esta relación, y la estrecha comunicación de la colonia entre sí, ha conducido a numerosos estereotipos de los coreanos hacia los chilenos, basados casi exclusivamente en su experiencia con sus empleados.

58. La primera generación no estudió castellano ya que comenzó a trabajar inmediatamente de haber llegado, lo que dificulta mucho la integración. Tampoco se ofrecen estudios de idiomas a los inmigrantes como en muchos otros países en que se fomenta la inmigración. Las familias coreanas le otorgan una gran importancia a la educación. Casi todos los hijos estudian en colegios privados y muchos estudian en las universidades. La generación de jóvenes coreanos nacidos en la República de Corea y llegados a Chile de niños, muchas veces dejó los estudios para ayudar a sus padres en el comercio o industria. La generación nacida en Chile es la más adaptada, integrada y prácticamente, por la edad, todos estudian.

4. Aspectos de la discriminación

59. La relación entre la población coreana y la chilena no es de discriminación y más bien se produce una tendencia a la integración. Sin embargo hay algunos aspectos que es preciso señalar, tanto en la percepción de los coreanos respecto a la discriminación de los chilenos como en aspectos objetivos, especialmente en el lenguaje de la prensa.

60. Un estudio realizado con la comunidad coreana señala la percepción de un sentimiento de discriminación por parte de la clase alta chilena o los "niveles altos". Los clubes deportivos privados, por ejemplo, son percibidos como muy cerrados con ellos, aunque reconocen que incluso son cerrados con los propios chilenos. "Es la clase alta la que discrimina, no así la media y la baja", sostienen. Algunos sostienen que han tenido problemas para

arrendar casas o que en algunos edificios les ponen problemas para arrendar un departamento. También se señala que ante algunos problemas del tránsito o de vehículo en la calle, sienten que la policía le da la razón al chileno. La segunda generación, según señalan, se siente menos discriminada que la primera generación.

61. Revisando la prensa de los últimos años se puede leer el titular de un artículo de prensa que habla de "invasión oriental" (El Mercurio, 15 de mayo de 1986). Entre otras cosas se cuestiona el aporte que los coreanos pueden hacer al país. Se deja entrever que sus actividades se orientarían a mercados clandestinos, cancelación clandestina de sueldos, no pago de impuestos, etc. Un abogado coreano, en respuesta (El Mercurio, 25 de mayo de 1986) le pregunta al firmante del artículo anterior si estaría dispuesto a enfrentar un juicio por calumnia si se comprueba que lo dicho es una flagrante tergiversación de la verdad. Un tercer personaje surgió en la polémica preguntándose "cómo un inmigrante se permite amenazar con un juicio por calumnia a un chileno en su propia tierra" (El Mercurio, 31 de mayo de 1986).

62. En el diario El Mercurio del 26 de noviembre de 1990, un funcionario de extranjería señala respecto a los coreanos que "unos son grandes industriales que han invertido y que han realizado un gran aporte al país, pero otros son pequeños comerciantes que tienen un concepto familiar del trabajo y que no aportan nada ni desde el punto de vista laboral ni tecnológico".

5. Juicio de discriminación

63. En el año 1993, se produjo uno de los primeros juicios relativo a la discriminación racial en Chile. Una ciudadana migrante coreana fue impedida de ingresar al Centro de Salud y Recreación Günther Mund y Compañía Limitada, por considerarse que como producto de sus hábitos alimenticios se producen malos olores en las saunas, lo que molesta a la clientela de esos baños. La mujer coreana recurrió ante los tribunales de justicia, los que, después de un publicitado caso seguido por la opinión pública, fallaron en favor de la señora coreana y en contra del propietario del establecimiento, obligándolo a pagar una fuerte sanción pecuniaria por haber infringido "daño moral" a la persona discriminada. La persona afectada recibió el dinero y lo donó a diversas organizaciones de caridad. La sentencia señala lo siguiente: "Resuelve confirmar sentencia de primera instancia que condenó al pago de multa a un centro de salud y recreación, por negar en forma injustificada la prestación de un servicio a una consumidora de nacionalidad coreana, elevando la multa". En las consideraciones, el fallo de la Corte Suprema señala: "Que el hecho de impedir a una persona o grupo de personas poder entrar a un lugar público en general, sea gratuito o pagado, basado en circunstancias de raza, sexo, idioma, religión o cualquiera otra circunstancia étnica, social o cultura implica un trato desigual y discriminatorio que contraviene los principios que hoy imperan en las sociedades modernas relativos a los derechos humanos, contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, que son leyes de la República en conformidad a lo dispuesto en el artículo 5, inciso 2) de nuestra Carta Fundamental" (resolución de

la Corte de Apelaciones de Santiago de 7 de abril de 1993), confirmada por fallo de la Corte Suprema de 7 de septiembre de 1993).

64. Este juicio ha sido de carácter ejemplar en torno a demostrar que la discriminación, aunque no está tipificada explícitamente como delito en la legislación penal interna chilena, es sancionable en el país gracias a los tratados internacionales vigentes, fundamento de la resolución anterior, y que nadie puede ser discriminado por su raza, color, etnia, origen u otra razón de esa naturaleza, como señala la Convención.

B. La migración peruana

65. En los últimos cinco años se ha venido incrementando una corriente migratoria de trabajadores migrantes peruanos hacia Chile. Se caracterizan por ser personas que vienen en busca de trabajo, con aspiración de ahorrar y volver a su país. Muchas mujeres trabajan como empleadas domésticas en casas particulares y los hombres en oficios manuales, siendo menor el número de profesionales o empresarios.

66. Se han organizado varias asociaciones de migrantes, algunas apoyadas por la Embajada del Perú en Chile y otras que agrupan a migrantes y refugiados políticos ³⁵.

1. Flujos de migración

67. En el censo de 1992 había un total de 7.649 residentes peruanos legales. El estudio de Mezzano de 1995 establece a través de los saldos turísticos entre 1992 y 1995 una cifra de 17.677. A esta cifra habría que agregar la migración de trabajadores ilegales estimada en 12.000 para la ciudad de Santiago y 13.482 para la ciudad de Arica fronteriza con el Perú. En total si sumamos las personas consignadas en el censo de 1992, más los saldos turísticos entre 1992 y 1995, más los estimados ilegales de los últimos años, tenemos un total de 50.808 migrantes peruanos. Todos los estudios oficiales y de universidades señalan la tendencia a elevar la cifra de migrantes peruanos tanto legales como ilegales.

68. En la ciudad de Arica se calcula que el 40% de las empleadas domésticas son de origen peruano. Empleadas todas que, estando legalmente en el país, haciendo uso del Convenio entre Tacna y Arica, trabajan ilegalmente, ya que ingresan a Chile con salvoconducto que les permite estar siete días en el país pero sin permiso para trabajar. Muchas de ellas pasan la semana trabajando en Arica y los fines de semana regresan al Perú, para volver a entrar el día lunes. También hay un porcentaje de hombres y mujeres que se dedican a actividades comerciales callejeras o en ferias.

69. En Santiago, en cambio, o se está legalmente con contrato de trabajo o ilegalmente tanto en su estadía como situación de trabajo. La posibilidad de renovar su estadía legalmente como en Arica no existe. En Santiago un ciudadano peruano puede pedir, con un contrato de trabajo, la visa temporal y después de dos años la visa definitiva o permanente. En Arica en cambio el Gobierno tiene restringidas las visas sujetas a contrato. Existen, sin

embargo, normas especiales de permisos laborales para los ciudadanos peruanos. Para esas ocupaciones y permisos especiales se debe certificar que no hay un chileno interesado en ese trabajo o que pueda realizarlo. Para esto el empleador tiene que anunciar el empleo tres veces en el diario y si no hay ningún chileno que postule o cumpla los requisitos, recién ahí se puede contratar un ciudadano peruano. Con el contrato se pide una visa temporaria. Después de dos años con visa temporaria se puede solicitar la visa de permanencia definitiva, siempre y cuando se siga contratado por la misma empresa o patrón.

2. Carácter de la migración

70. La migración peruana no es de carácter definitivo sino temporal o estacional. La mayoría de los trabajadores migrantes quiere regresar a su país después de juntar dinero. Es un tipo de migración más de carácter individual que grupal. Es una migración masiva. Ha sido una migración en forma directa y de tipo selectiva, existiendo variables muy determinantes de edad, nivel socioeconómico y educación. En la mayor parte de los casos es una mano de obra migrante no calificada.

71. La migración peruana es una migración laboral constituida en su mayor parte por trabajadores asalariados y su inserción en el país pasaría por la demanda y comportamiento de los mercados de trabajo. Existe un pequeño porcentaje de profesionales y empresarios.

3. Aspectos de la discriminación

72. Hay dos situaciones diferentes: la de las fronteras, en particular de la ciudad de Arica, y la general de los trabajadores migrantes peruanos en el resto del país. En Arica la situación es muy compleja, dada la movilidad permanente de la población peruana. Ésta se calcula en 10.000 personas que entran y salen del territorio y forman una población flotante que no tiene intención de un mayor grado de integración. En Santiago la población peruana tiene diversas apreciaciones respecto a la discriminación ³⁶. Coinciden todos en que "los peruanos con rasgos indígenas son los que en definitiva se sienten discriminados, no así los blancos". A los primeros se les dice que "le quitan trabajo a los chilenos" y los tratan de "cholos" e "indios". A veces sienten que los miran mal en la calle. "Hay mucha burla pero todo esto, sólo al que tiene rasgos indígenas."

73. La discriminación racial al ser mayoritariamente inaceptada en Chile, como se ha visto en los estudios de opinión presentados en este informe, conduce a una situación ambigua en la relación con los trabajadores migrantes que vienen a Chile.

Segunda parte

INFORMACIÓN RELATIVA A LA APLICACIÓN PARTICULAR DE CADA UNO
DE LOS ARTÍCULOS DE LA CONVENCIÓN

74. Durante el período que trata este informe se pueden consignar algunos hechos y medidas tomados en torno a los artículos de la Convención tal como se requiere en las directrices emanadas del Comité ³⁷.

Artículo 2

75. En referencia al artículo 2 de la Convención se encuentra la dictación de la Ley indígena. Tal como lo señala esta ley en su artículo 1: "Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines..." En la primera parte de este informe, se ha explicado en detalle lo que ha significado para los pueblos indígenas del país la aplicación de esta legislación, en las esferas social, económica, cultural y otras, en términos de asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de estos grupos con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el disfrute pleno de sus derechos humanos y libertades fundamentales, en los términos señalados en el artículo 2.2 de la Convención.

76. En el contexto de la nueva Ley indígena se ha establecido por primera vez en la legislación chilena un artículo específico que, junto con configurar el delito de la discriminación racial, la castiga y sanciona. El artículo señala lo siguiente: "Se considerará falta la discriminación manifiesta e intencionada en contra de los indígenas, en razón de su origen y su cultura. El que incurriere en esa conducta será sancionado con multa de uno a cinco ingresos mínimos mensuales" (artículo 8 de la Ley N° 19253). No se ha tenido noticias de que se haya entablado un juicio en función de este artículo.

77. El 20 de abril de 1994, se nombró abogado conciliador y comenzó a operar el sistema de conciliación en litigios indígenas establecido por la Ley indígena. El éxito del sistema puede comprobarse mediante la estadística de lo ocurrido en su primer año de funcionamiento y que ha continuado en los siguientes. "Durante 1994, se han ingresado 467 casos, se han atendido 243 casos, de los cuales 77 casos se han conciliado y 92 se han cerrado o terminado. De los 77 casos, 17 se realizaron en el mismo terreno... Los frutos están a la vista, porque dentro de un plazo de siete meses se han logrado 77 soluciones concretas de conflicto, lo que equivale en el plano judicial haber evitado unos 77 fallos y con una solución rápida y eficaz" ³⁸. El examen de los fallos de conciliación muestra la eficacia de esta nueva norma jurídica, que ateniéndose a la voluntad de las partes, a la costumbre, al buen sentido de justicia, con apoyo técnico de topógrafos y otros especialistas, ha permitido un mayor acceso a la justicia de las poblaciones indígenas y ha contribuido a la paz.

Artículo 6

78. En referencia al artículo 6 se dictó una sentencia judicial en un caso de discriminación racial cometido contra una persona migrante de la República de Corea. Tal como se explicó anteriormente en este informe, al analizar diferentes aspectos de la migración coreana, con motivo de la prohibición impuesta por un centro de salud a una mujer coreana migrante en Chile, de acceder a un lugar de uso público de la ciudad de Santiago, la afectada promovió un juicio en los tribunales del país, que causó expectación pública. Los tribunales superiores de justicia establecieron que la mujer coreana fue impedida de ingresar al establecimiento en razón de su origen racial, obligando al propietario del centro a pagar una fuerte suma de dinero o multa, como compensación del daño causado por el hecho discriminatorio. Este hecho judicial es atingente también al cumplimiento del artículo 5, letra f) de la Convención.

Artículo 7

79. En referencia al artículo 7 de la Convención se señala lo establecido en la reforma educacional del año 1997. Se han renovado las directrices educacionales para toda la educación pública y privada del país durante el año 1997. En esta reforma educativa se han establecido contenidos transversales de la educación siendo uno de ellos el conocimiento y aplicación de los derechos humanos y otro el respeto a la diversidad étnica y social, la multiculturalidad y tolerancia. Estos contenidos se atienen directamente a lo establecido en el artículo 7 de la Convención. Frente a la tolerancia se señala el "respetar y valorar las ideas y creencias distintas de las propias y reconocer el diálogo como fuente permanente de humanización, de superación de diferencias y de aproximación a la verdad". Se agrega otro objetivo como sigue: "reconocer, respetar y defender la igualdad de derechos esenciales de todas las personas, sin distinción de sexo, edad, condición física, etnia, religión o situación económica" ³⁹.

Declaración de la competencia del Comité

80. Durante el período que trata este informe, Chile realizó la Declaración de Competencia que establece el párrafo 1 del artículo 14 de la Convención. El Comité, en la sesión en que se analizó el anterior informe de Chile, demandó la opinión de la delegación chilena sobre esta materia, la que respondió positivamente comprometiéndose a realizar los trámites relativos a la declaración, cuestión que ocurrió meses después.

Notas

1. Este asunto fue analizado extensamente en el décimo informe periódico presentado por Chile con fecha 15 de enero de 1992 (CERD/C/196/Add.1), en los párrafos 1 a 57. Es por esta razón que en este informe no se repetirá el análisis histórico allí expuesto.

2. En el presente informe se utiliza el mismo concepto de la Convención, esto es: "la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública", Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (en adelante La Convención), artículo 1, párrafo 1.

3. En este informe usaremos en forma indistinta la denominación pueblos indígenas o poblaciones indígenas, sin por ello asumir una postura definida frente a la polémica que sobre estas materias existe a nivel internacional. Asimismo, al igual que en la legislación nacional, son sinónimos etnia, pueblo o agrupaciones indígenas.

4. El nombre propio en lengua mapuche o mapudugun es Mapu que significa tierra y che que significa gente, es decir la gente de la tierra o del lugar. Los españoles a partir del poeta Ercilla, que escribió "La Araucana", poema épico sobre el pueblo mapuche, los denominaron con el genérico nombre de araucanos.

5. Como es sabido, una parte del pueblo mapuche se encuentra en la vertiente oriental de la cordillera de Los Andes en el territorio argentino; se los denominaba "puelches", o gente del Puel Mapu, la tierra del oriente. Los denominados "picunches", o gente del norte, recibieron el mayor impacto de la conquista y colonización y o desaparecieron o se fundieron en el mestizaje con la población hispana.

6. Los indígenas durante el siglo XIX continúan siendo independientes, viajando al lado argentino, a las afamadas pampas, comerciando con ganado vacuno y caballar, vendiéndolo en las ferias de las ciudades chilenas y manteniendo sus costumbres. Era un pueblo que no poseía gobierno central y que sus diferentes parcialidades eran mandadas por caciques o jefes. Se reunían para realizar actividades comunes, pero cada grupo era independiente entre sí. Se fueron asentando en la actividad agrícola y constituyeron una próspera sociedad.

7. Estas migraciones, por lo general, viajaron a América Latina con pasaportes o permisos de viaje del entonces Imperio Turco, por lo que se les conoce popularmente como "turcos" sin realizar una diferenciación precisa de su origen nacional. Este apelativo si bien es peyorativo y puede ser usado de manera ofensiva, no logra constituir una situación de discriminación racial abierta y no se registran acciones racistas en las últimas décadas. Los

descendientes de los migrantes figuran en altos cargos políticos de la banca, el comercio, la industria y la actividad pública del país.

8. Hay estudios sin embargo que muestran un porcentaje inferior al 20% de la población que posee prejuicios frente a este grupo social, sin embargo no se han manifestado acciones racistas. Ver Primera Encuesta de Intolerancia y Discriminación, más adelante.

9. Primera encuesta de intolerancia y discriminación, informe y análisis, Fundación Ideas y Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, diciembre de 1996.

10. La pregunta decía: Chile es un país más avanzado que otros, pues aquí no hay negros. Un 13,1% estuvo muy o totalmente de acuerdo; un 8,3% estuvo un poco de acuerdo, y un 11,2% un poco en desacuerdo; el 67,4% estuvo totalmente o muy en desacuerdo con esta aseveración, lo que muestra una conciencia mayoritaria sobre un tema que tradicionalmente fue tratado racialmente en la educación del país.

11. Millaray Cristina Llanquileo, "La identidad cultural en los procesos de modernización: un análisis de los cambios de nombres en sujetos mapuches, 1970 a 1990", revista Proposiciones, N° 27, octubre de 1996, Santiago de Chile, págs. 148 a 160.

12. La autora del artículo es mapuche.

13. Artículo citado, pág. 54.

14. No se configura una tendencia ya que hay años en que ha disminuido el cambio de nombres en relación a las décadas pasadas y otros años en que hay solicitudes. Habrá que establecer un período más largo de tiempo para saber si las medidas jurídicas de reconocimiento de las etnias indígenas ha tenido repercusiones positivas en esta materia.

15. En el estudio de la Universidad de Chile sobre intolerancia y discriminación que hemos citado se establece una escala o "tabla de carga valórica de discriminación e intolerancia" que va desde un 20,7% de intolerancia a un 60,2%. En la parte más alta de intolerancia de la sociedad se encuentra la homosexualidad con un 60,2% y en la más baja la discapacidad con un 20,7%. La discriminación étnica se encuentra en el puesto N° 15 de 17, lo que es muy bajo, con un 23,6% de intolerancia o discriminación.

16. Censo de Población y Vivienda, Chile 1992. Corresponde al XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda y fue levantado el 22 de abril de 1992, registrando a todas las personas en el lugar "en que pasaron la noche".

17. La definición es la siguiente: "Los asentamientos humanos (entidades) son unidades socioespaciales contenidas en unidades territoriales (localidades). El asentamiento implica un proceso de ocupación, organización, equipamiento y utilización del territorio, adaptándolo a las necesidades de la población".

La ficha censal establecía para las áreas rurales la determinación de "camino", "localidad" y "entidad", siendo ésta la más precisa y pequeña. "En síntesis, el ámbito territorial con nombre propio define a la localidad, en tanto que los tipos de asentamientos contenidos en la localidad, a la entidad." Censo de Población y Vivienda, Chile 1992, resultados generales, pág. 17, Instituto Nacional de Estadística.

18. La pregunta fue la siguiente: "Si usted es chileno, ¿se considera perteneciente a alguna de las siguientes culturas: mapuche, aimara, rapa nui, ninguna de las anteriores?". Estuvo orientada a consignar tanto el origen étnico como el sentido de pertenencia a esa etnia. Ambas condiciones debían concurrir al unísono para que se cumpliera el objetivo. No obstante, es probable que algunas personas -sin tener origen étnico- se hayan declarado como pertenecientes a una etnia, y también otras que -teniendo origen- declararon no pertenecer a ella. Censo de Población y Vivienda, resultados generales, id. anterior, pág. 34. Se puede ver varios estudios a partir de los datos del censo que corroboran en general los datos obtenidos. José Bengoa y Alejandro Sabaj, "Los mapuches: comunidades y localidades en Chile", Instituto Nacional de Estadísticas y Ediciones Sur, Santiago, 1997; Marcos Valdés, "Notas sobre la población mapuche de la región metropolitana", en Pentukún, revista del Instituto de Investigaciones Indígenas de la Universidad de la Frontera, N° 5, 1996; Rodrigo Valenzuela, "La población indígena de la región metropolitana", CONADI, diciembre de 1995, Santiago.

19. Se han realizado varios estudios tendientes a comprobar la confiabilidad de los datos censales en esta materia. Los análisis mediante métodos "Redatam" permiten obtener información muy precisa acerca de las características de las personas que se autoidentificaron como indígenas. Si bien en el caso aimara y rapa nui podría haber una "sobredeclaración", que en términos cuantitativos no es muy significativa respecto al total, en el caso mapuche pareciera, en algunos casos urbanos, haber "subdeclaración". En todo caso, el análisis a nivel de comunas de Santiago, el tipo de actividades de los indígenas autodeclarados y otras características de ese tipo permiten validar la confiabilidad de los datos censales. Ver José Bengoa, "El país del censo", revista Mensaje, Santiago, octubre de 1993; Marcos Valdés, "Notas sobre la población mapuche de la región metropolitana", un avance de investigación, Pentukún, N° 5, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera. Temuco, octubre de 1996.

20. "Los Mapuches, comunidades y localidades en Chile", Instituto Nacional de Estadísticas y Ediciones Sur, 1997.

21. Cabe mencionar la importancia de la valoración de las "tierras indígenas" como parte consustancial a la cultura de las mismas. Estas disposiciones han permitido la entrega de tierras a comunidades indígenas y también han significado un fuerte elemento de protección frente a la realización de obras de infraestructura que afecten tierras habitadas por indígenas.

22. Artículo 54. "La costumbre hecha valer en juicio entre indígenas pertenecientes a una misma etnia, constituirá derecho, siempre que no sea incompatible con la Constitución Política de la República. En lo penal se la considerará cuando ello pudiere servir como antecedente para la aplicación de una eximente o atenuante de responsabilidad."

23. "El Juez... a solicitud de parte interesada... deberá aceptar el uso de la lengua materna debiendo al efecto hacerse asesorar por traductor idóneo..."
Artículo 54 resumido.

24. Artículo 55. "Para prevenir o terminar un juicio sobre tierras, en el que se encuentre involucrado algún indígena, los interesados podrán concurrir voluntariamente a la Corporación a fin de que los instruya acerca de la naturaleza de la conciliación y de sus derechos y se procure la solución extrajudicial del asunto controvertido. El trámite de la conciliación no tendrá solemnidad alguna." (Esta cláusula es de mucha importancia ya que permite que el acto de conciliación se realice en la propia comunidad indígena y no tengan que acudir a un tribunal urbano.) El artículo de la ley nombra a un abogado conciliador y ministro de fe, y señala que: "Este levantará acta de lo acordado, la que producirá el efecto de cosa juzgada en última instancia y tendrá mérito ejecutivo". La cuestión controvertida en la que se llegó a un acuerdo de conciliación pasa a ser "cosa juzgada" y al tener "mérito ejecutivo" podrá ser hecha cumplir incluso con la fuerza pública. Concluye el trámite con la alternativa de que no haya acuerdo: "De no llegarse a acuerdo podrá intentarse la acción judicial correspondiente o continuarse el juicio en su caso". Es necesario hacer notar que esta disposición de "conciliación" es totalmente nueva en el sistema procesal chileno y viene a prevenir una situación generalizada en que los indígenas se encuentran en numerosos litigios por tierras en los que gastan grandes sumas de dinero, tanto en tribunales como en gastos de abogados inescrupulosos.

25. Artículos 56 a 59 de la ley, que vienen a precaver el excesivo tiempo y trámites a que son tradicionalmente sometidos los indígenas, en especial por asuntos de tierras, cuestión común tanto en Chile como en muchos otros lugares de América Latina.

26. Ministerio de Planificación Nacional. Monitoreo, Programa de Becas Indígenas de la IX Región, marzo de 1996.

27. Ídem., pág. 2.

28. Los mapuches, comunidades y localidades en Chile, Instituto Nacional de Estadísticas, 1997.

29. Ministerio de Planificación. Monitoreo de los proyectos de abasto de agua a viviendas del sector rural con población indígena dispersa, octubre de 1995. Este fue uno de los programas prioritarios de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas.

30.El 86% de los participantes (mujeres en especial) del programa, después de tres años de instalados los equipos, señalan que "el abasto les ha facilitado mucho los quehaceres del hogar" y ha mejorado la salud de la familia. Monitoreo, pág. 28.

31.Programa de atención a párvulos de comunidades indígenas. Junta Nacional de Jardines Infantiles. JUNJI, 1995.

32.La masividad de las migraciones recientes nos ha conducido por primera vez a incorporar esta dimensión en el informe sobre discriminación racial.

33.Ha sido motivo de particular interés en los medios de comunicación la situación de los trabajadores migrantes provenientes del Perú que constituyen una situación nueva en la vida social y laboral chilena.

34.Todos los antecedentes han sido proporcionados por la Profesora Astrid Stoeihrel de la Universidad Académica de Humanismo Cristiano quien dirige el proyecto Fondecyt titulado "Migraciones de coreanos, peruanos y alemanes a Chile". Fondecyt, 1997.

35.Para la realización de este informe se realizó una reunión con representantes de organizaciones peruanas.

36.En el marco de este estudio se realizó una reunión con peruanos residentes miembros de organizacionales peruanas en Santiago.

37.En los casos que no se consigna ninguna situación es porque no ha habido cambios de legislación ni tampoco ha ocurrido ningún hecho que merezca comentario.

38.Carlos Vargas Tapia, Abogado Conciliador, la conciliación en nuestro ordenamiento jurídico y en la nueva legislación indígena. CONADI. Temuco, 1995.

39.Ministerio de Educación. Objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la educación básica chilena. Santiago, enero de 1996.
